

*process* » et à exacerber les problèmes de coordination aussi bien « intra » qu'« inter policy », ce qui souligne la nécessité d'une administration publique forte et responsable. H. Weidner le confirme et présente d'utiles distinctions dans son chapitre, cependant que H. Bressers, dans un texte provocateur, conclut par une allusion aux récentes interventions à la suite de la crise financière de 2009-2010 : « L'administration publique prend la direction... Qui d'autre ? » (p. 139).

La troisième section analyse l'évolution des relations de pouvoir entre différents niveaux de gouvernement participant concurremment au processus de décision. Nous sommes ici en terrain connu, comme l'illustre l'impact de la législation européenne sur les politiques suisses (A. Epiney). En revanche, on portera attention à la contribution de D. Braun partant des approches de l'économie institutionnelle et présentant, à propos de l'Allemagne, l'Autriche, et l'Australie opposées à la Suisse, des hypothèses sur les conditions permettant à un « fédéralisme prédateur » de l'État central de se développer.

Enfin, la quatrième section est à la fois la plus technique et la plus politique puisque Knoepfel a tenté de prouver que la nécessité d'une plus grande « durabilité » (« *sustainability* ») des ressources utilisées et produites de façon économiquement viable et socialement équitable impose une inversion dans la logique des politiques publiques et le retour à des instruments à la fois contraignants et redistributifs à la place du *credo* actuel cherchant à maintenir la consommation tout en réduisant proportionnellement ou absolument les effets nocifs pour l'environnement. À cette fin, il a développé l'« *Institutional Resource Regime* » (IRR), combinaison de la théorie des droits de propriété, de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques. L'approche est testée par deux chapitres dont deux leçons se dégagent : l'importance de la prise en compte de toutes les ressources et pas seulement les ressources physiques, d'une part ; et la nécessité d'une coordination de tous les « *stakeholders* », propriétaires, usagers, y compris les plus périphériques, d'autre part.

Dans la cinquième section, C. Larrue et K. Horber-Papazian présentent une méthodologie pour la comparaison et l'évaluation des politiques publiques qui ne manque pas de citer quelques classiques (tels Ashford, Rossi, ou Ragin) mais curieusement omet complètement Arnold Heidenheimer et Harold Wilenski.

Enfin, Philippe Warin, dans un court chapitre hautement théorique, nous présente Peter Knoepfel comme un adepte, ou fondateur, d'un « constructivisme pragmatique » « caractérisé dans une particulière épistémologie basée sur la quête d'une objectivité paramétrique » (p. 319). Le lecteur qui n'aura pas été rebuté par cette première phrase apprendra dans le reste du chapitre des choses assez simples et de bon sens, bien que discutables, par exemple que l'approche de Knoepfel est systémique (chaque étape est dans une certaine mesure le résultat des décisions et activités d'une étape précédente) et non positiviste (les politiques publiques sont le résultat de processus de construction explicables fondés sur un nombre particulier de variables dont les configurations sont contingentes). Warin fait *in fine* une heureuse opposition entre les recherches visant à comprendre comment les politiques sont fabriquées (ce serait celle de Knoepfel) et celles visant à une réflexion sur la politique et la démocratie (la sienne, nommée « pragmatique de la démocratie »). Il est permis de s'interroger sur les raisons de ces dénominations et aussi sur ce que penserait Knoepfel dont les prises de position hyper-rationnelles et « constructionnistes » (au sens de Hayek) sur la gestion des ressources durables me semblent marquées par un engagement sur ce qu'est et devrait être la démocratie aujourd'hui.

Un livre à lire de près. Contrairement à bien des « Mélanges », presque chaque article vaut la consultation.

Jean Leca -  
Sciences Po

Knoepfel (Peter), Nahrath (Stéphane),  
Savary (Jérôme), Varone (Frédéric),  
avec la collaboration de Johann Dupuis - *Analyse  
des politiques suisses de l'environnement.* -

Zürich/Chur, Rüegger Verlag,  
2010 (Écologie et société. 22). 610 p.

Cette *Analyse des politiques suisses de l'environnement* poursuit un double objectif. Il s'agit avant tout d'un manuel à l'usage des étudiants et des professionnels de l'administration publique. Mais la démarche proposée contribue aussi à caractériser les politiques environnementales suisses et leur évolution sur la longue durée, pour rendre compte des spécificités de l'action publique dans ce domaine.

S'inspirant très largement de travaux antérieurs<sup>1</sup>, les auteurs développent un cadre d'analyse fondé sur une approche séquentielle, et somme toute assez classique, des politiques publiques (partie 1). L'originalité du cadre proposé réside ailleurs : d'une part, dans la distinction opérée entre des aspects substantiels, centrés sur la dynamique des problèmes publics, et des aspects institutionnels, centrés sur les procédures, les règles du jeu et leurs effets structurants ; et d'autre part, dans l'identification de phénomènes de filtrage pouvant interrompre, modifier ou relancer à tout moment le processus. Les auteurs identifient ensuite les logiques d'action propres aux politiques environnementales, et concluent à la transformation majeure du style politico-administratif qui les caractérise (partie 2). Ainsi, bien que chacun de ces sous-ensembles (eau, air, climat, etc.) se soit développé de manière autonome, l'ouvrage met en évidence une dynamique de développement commune, résumée ici à grands traits : passage d'une logique réactive à une logique anticipatrice, d'un traitement local vers le global, ou encore, de mesures de police vers des modes d'action hybrides, parmi lesquels des instruments de type persuasif, incitatif sont de plus en plus présents. Les auteurs insistent d'ailleurs sur l'originalité des choix opérés en Suisse, comparativement à ses voisins européens, en termes d'instruments (le « centime climatique ») ou de vulnérabilité face aux négociations internationales (agriculture).

L'analyse comparée des huit principales politiques de l'environnement fait l'objet de la troisième partie<sup>2</sup>. Notons d'emblée l'impressionnante richesse du matériau empirique mobilisé et la grande rigueur observée dans la démarche de collecte des sources. Ces analyses plus fouillées, illustrées par une étude de cas fondée sur des recherches en cours, sont aussi l'occasion d'aborder, parfois en creux, des questions transversales, comme les enjeux politiques liés à l'harmonisation avec le droit européen. Les enjeux liés à la coordination entre politiques environnementales d'une part, et entre celles-ci et les « politiques d'exploitation de l'environnement » (p. 520)

– transports, agriculture, énergie... – d'autre part, font l'objet de la quatrième partie. L'attention portée aux caractéristiques de l'organisation administrative privilégiée dans chaque sous-secteur, ainsi qu'aux mécanismes de résolution des conflits et de rationalisation de l'action publique, insiste sur le rôle structurant des procédures, de l'administration publique et du droit dans l'évolution des politiques environnementales. Laissée en suspens tout au long de l'ouvrage, la question du développement durable est également abordée par ce dernier biais et dans une perspective plus normative qu'analytique.

Ce dernier point soulève une première série d'interrogations quant à l'analyse que font les auteurs des politiques suisses de l'environnement, et qui constituent autant de pistes d'approfondissement possibles. En centrant l'analyse sur les politiques environnementales, l'ouvrage rappelle que celles-ci ne sont pas solubles dans le développement durable : leur évolution est principalement structurée par les différents sous-secteurs de l'environnement, leurs communautés d'acteurs respectives et les formes de régulation qui les caractérisent. Ceci étant, le développement durable ne soulève-t-il que des enjeux de coordination ? Qu'en est-il des effets liés à l'apparition, la diffusion et à l'opérationnalisation du développement durable ? Dans quelle mesure cette évolution contribue-t-elle au changement majeur qui caractérise, selon les auteurs, l'évolution de ces politiques ? Au brouillage des frontières, à la recomposition des alliances et des modes d'action, comme l'avaient montré une partie des auteurs dans un ouvrage plus ancien<sup>3</sup> ?

Une seconde série de questionnements porte sur la dimension politique de l'action publique environnementale. La conception privilégiée ici est opérationnelle et largement apolitique : les politiques environnementales visent avant tout à résoudre des problèmes d'ordre collectif, et constituent « un ensemble de décisions prises par des acteurs publics (et parfois privés) visant à modifier le comportement d'un ou de plusieurs groupes cibles, de manière à ce que le problème collectif à l'origine du processus en question soit

1. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich/Coire, Rüegger Verlag, 2<sup>e</sup> éd., 2006.

2. Protection de l'eau, de l'air, du climat, des sols, de la nature et des paysages, lutte contre le bruit, gestion des déchets, réglementation des substances dangereuses et prévention des accidents majeurs.

3. Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche, Stéphane Nahrath, *Enjeux du développement urbain durable*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

résolu » (p. 12). Cependant, les effets propres au système politique suisse restent peu abordés, qu'il s'agisse des logiques partisans, des logiques de l'action collective ou encore des jeux d'échelle dans un contexte confédéral. De même, le choix consistant à créer un large ministère, domaine dans lequel la Suisse s'est montrée pionnière et volontariste, n'est pas mentionné, comme d'ailleurs l'évolution du rôle de ce ministère au sein de l'exécutif. Cette approche apolitique caractérise également le cadre d'analyse privilégié et la bibliographie mobilisée, inscrits dans le champ des sciences de l'administration et l'école allemande des politiques publiques.

Enfin, le changement dans les politiques environnementales, fondé selon les auteurs sur la transformation du style politico-administratif, constitue une troisième source d'interrogations. Ce type de changement n'est pas unique, loin de là, ce qui tendrait à renforcer l'idée d'une

spécificité des politiques environnementales au-delà des contextes politiques nationaux et des frontières de l'Union européenne<sup>1</sup>. Par ailleurs, bien qu'une analyse détaillée des principes et des procédures des politiques environnementales soit menée, l'ouvrage ne fait pas non plus écho aux débats sur le « Comment ? » du changement dans les politiques environnementales, que l'on devine pourtant distinct en fonction des secteurs.

Ambitieux dans sa volonté de rendre compte de l'action publique environnementale suisse, tout en restant à l'étroit dans le cadre d'analyse qu'il propose, cet ouvrage contribue de manière rigoureuse et bien documentée au débat récurrent entre spécialistes de l'environnement et des politiques publiques : les politiques environnementales sont-elles des politiques comme les autres ?

**Charlotte Halpern -**

Institut d'études politiques de Grenoble, PACTE

1. Voir à ce sujet Andrew Jordan, Rüdiger K.W. Wurzel, Anthony R. Zito, « The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective : Has Governance Eclipsed Government ? », *Political studies*, 33, 2005, p. 477-496.